

Kunta- ja palvelurakenneuudistukseen perustuvien yhteistoimintavelvoitteiden jatkaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakia koskevaa esitysluonnosta ehdotetaan täydennettäväksi lailla, jolla jatkettaisiin kunta- ja palvelurakenneuudistukseen (PARAS-uudistus) perustuvia sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteista siihen saakka kunnes järjestämislain mukaiset uudet sosiaali- ja terveystoimintatilat aloittavat toimintansa. Voimassa olevan lain (laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta) perusteella kuntien yhteistoimintavelvoitteet ovat voimassa vuoden 2015 loppuun saakka. Kunnilla olisi sen vuoksi oikeudellisesti mahdollista purkaa aiemmin perustetut yhteistoiminta-alueet vuoden 2015 alusta lukien. Koska järjestämislain mukaiset uudenlaiset yhteistoimintavelvoitteet ja organisaatiot aloittavat toimintansa viimeistään vuonna 2017, olisi nykyisten yhteistoiminta-alueiden purkaminen sitä ennen epätarkoituksenmukaista ja voisi vaarantaa asianmukaisten sosiaali- ja terveystoimintatilojen saatavuuden ainakin osassa kuntia.

Edellä olevan perusteella ehdotetaan säädettäväksi laki, jonka mukaan kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain perusteella jo muodostettuja yhteistoiminta-alueita ei saa purkaa ennen kuin järjestämislain mukaiset sosiaali- ja terveystoimintatilat ja perustason alueet aloittavat toimintansa. Ehdotus lähtee siitä, että velvoite koskee nykyisiä yhteistoiminta-alueita ja nykyisiä tehtäviä. Tämän mukaisesti kunnat voisivat edelleen järjestää ja tuottaa asukkaistensa sosiaali- ja terveystoimintatiloja laajuudessa siihen saakka kunnes järjestämislain mukaiset sote- ja perustason alueet aloittavat toimintansa vuonna 2017.

Alla on järjestämislain säätämiseksi laadittuun HE-luonnokseen liitettävä lakiteksti perusteluineen.

HE eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleisperustelut

Kunta- ja palvelurakenneuudistukseen perustuvien yhteistoimintavelvoitteiden jatkaminen

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettu laki (169/2007, jäljempänä puitelaki) tuli voimaan 23.2.2007 ja se oli voimassa vuoden 2012 loppuun. Lain sisältämät sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat yhteistoimintavelvoitteet sekä tähän liittyvät valtioneuvoston toimivaltaa koskevien säännösten voimaantuloa jatkettiin 4.5.2011 voimaan tulleella lailla (384/2011) siten, että yhteistoiminta-alueille tulee siirtää perusterveydenhuoltoon kiinteästi liittyvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien sijasta kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät viimeistään vuoden 2014 loppuun mennessä. Muutoksen tavoitteena oli aikaansaada palvelurakenne, joka mahdollistaisi paremmin asiakkaan ja potilaan kannalta eheän palvelukokonaisuuden. Edellä mainittu, ns. sosiaali- ja terveydenhuollon horisontaalisen integraation vaatimus on edelleen tärkeä ja perusteltu. Nyt ehdotetulla muutoksella on kuitenkin tarkoitus välttää tarpeettomia hallinnollisia väliaikaisratkaisuja tilanteissa jossa tämä integraatio toteutuu uusissa rakenteissa vuoden 2017 alusta. Säännökset ovat lain 15 §:n perusteella voimassa vuoden 2014 loppuun saakka. Koska lain mukainen velvoite yhteistoimintaan päättyy 2014 lopussa, kunnat voivat

irtisanoa yhteistoiminta-alueita koskevat sopimukset vuoden 2015 alusta lähtien, jollei lailla erikseen toisin säädetä.

Puitelain 15 §:n 2 momentin perusteella valtioneuvostolla on oikeus velvoittaa kunta yhteistoimintaan vuoden 2014 loppuun saakka, jos kunta poikkeaa yhteistoiminnan järjestämisessä aiemmin ilmoittamastaan, eikä näin täytä lain yhteistoimintavelvoitteita. Säännöksessä mainitulla ilmoituksella tarkoitetaan kuntien 31.8.2011 valtioneuvostolle jättämiä selvityksiä siitä, miten ne täyttävät lain yhteistoimintavelvoitteet. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alusta ja sen mukaiset sosiaali- ja terveysalueet ja perustason alueet aloittavat toimintansa viimeistään 1.1.2017.

Jos edellä mainittuja puitelain mukaisia yhteistoimintavelvoitteita ei jatkettaisi, voisivat kunnat purkaa yhteistoiminta-alueet. Tämä tarkoittaisi samalla sitä, että toiminta pitäisi organisoida yhteistyön purkavissa kunnissa uudella tavalla ensin vuoden 2015 alusta lukien ja uudelleen 2017 alusta lukien. Tällöin sellaiset kunnat, jotka eivät kenties moneen vuoteen ole itse vastanneet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, voisivat joutua hyvin lyhytaikaisesti järjestämisvastuuseen sosiaali- ja terveyspalveluista. Näiden kuntien asukkaiden palvelut voivat tänä väliaikana vaarantua, jos palveluja ei saada esimerkiksi osaamisen puutteen ja rekrytointivaikeuksien vuoksi toteutetuksi hyvin lyhyessä ajassa. Lisäksi hyvin lyhytaikaiset rakenteiden muutokset aiheuttaisivat tarpeettomia kustannuksia niille kunnille, joiden yhteistoiminta-alueissa jokin tai jotkut kunnat irtisanoisivat yhteistoimintasopimukset hyvin lyhytaikaisena väliaikaisjärjestelynä.

Edellä olevan perusteella ehdotetaan säädettäväksi laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain eräiden velvoitteiden voimassaolon jatkamisesta. Ehdotetun lain tarkoituksena on varmistaa nykyisten yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkuminen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukaisten sosiaali- ja terveysalueiden ja perustason alueiden käynnistymiseen saakka. Yhteistoiminta-alueiden toiminnan jatkamisella voidaan turvata alueiden kuntien asukkaiden palvelujen jatkuvuus. Lisäksi yhteistoiminnan jatkamisella voidaan estää lyhytaikaisista palvelurakenteesta tapahtuvista muutoksista johtuvien kustannusten syntymistä.

Ehdotetussa laissa jatkettaisiin voimassa olevia puitelain velvoitteita siten, että vuoden 2014 loppuun voimassa olevat yhteistoimintavelvoitteet olisivat edelleen voimassa vuoden 2016 loppuun. Vastaavasti jatkettaisiin valtioneuvoston toimivallan voimassaoloa. Ehdotuksessa ei kuitenkaan velvoitettaisi kuntia siirtämään yhteistoiminta-alueiden vastuulle sellaisia tehtäviä, joiden järjestämisestä ne vastaavat tällä hetkellä itse. Tämän mukaisesti kunnat voisivat järjestää muun muassa sosiaalihuollon palvelut edelleen nykyisessä laajuudessa sen estämättä mitä puitelain 5 §:ssä ja 15 §:n 3 momentissa säädetään.

Ehdotetun lain tarkoituksena on lisäksi ehkäistä järjestämislain tarkoittaman uuden palvelurakenteen kannalta alueellisesti epätarkoituksenmukaisia sopimusvelvoitteita. Jos kunta on tehnyt ennen järjestämislain vahvistamista sopimuksen sosiaali- tai terveydenhuollon palvelujen tuottamisesta yksityisen palvelujen tuottajan kanssa, sopimus siirtyy sosiaali- ja terveysalueen tai perustason alueen vastuulle. Aiempiin sopimuksiin perustuvat ostopalvelut vaikuttaisivat järjestämisvastuussa olevan uuden sote-

alueen tai perustason alueen vastuukunnan tai kuntayhtymän mahdollisuuksiin suunnitella ja toteuttaa alueensa palvelut.

Puitelain velvoitteet eivät ole estäneet kuntia vaihtamasta yhteistoiminta-alueesta toiseen, jos syntyvä rakenne täyttää kaikkien kuntien osalta puitelain velvoitteet. Ehdotetut säännökset eivät siten estäisi lain tarkoittamia yhteistoiminta-alueita muodostamasta järjestämislain mukaisen uuden rakenteen mukaista ylikunnallista yhteistyötä (sote-alueita tai perustason alueita) jo ennen vuotta 2017. Edellytyksenä tälle on kuitenkin puitelain velvoitteiden osalta, että kaikki yhteistoiminta-alueeseen kuuluvat kunnat kuuluisivat edelleen joko puitelain velvoitteiden mukaiseen yhteistoiminta-alueeseen taikka järjestämislain mukaiseen sote-alueeseen tai perustason alueeseen.

Yksityiskohtaiset perustelut

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain eräiden velvoitteiden voimassaolon jatkamisesta

1 §. *Yhteistoimintavelvoitteen jatkaminen.* Pykälässä säädetään puitelain mukaisten sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoimintavelvoitteiden jatkamisesta. Säännöksen perusteella kunnilla olisi velvoite jatkaa puitelain 5, 5 a ja 5 b §:n nojalla määrättyjä yhteistoimintavelvoitteita vuoden 2016 loppuun saakka. Jos sitä ennen on perustettu ja aloittanut toimintansa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain mukainen sosiaali- ja terveysalue tai perustason alue, johon kaikki yhteistoiminta-alueeseen kunnat kuuluvat, voidaan puitelain mukainen yhteistoiminta-alue purkaa sote-alueen tai perustason alueen toiminnan alkamisesta lukien.

Puitelain 5 §:n 3 momentin perusteella perusterveydenhuollosta ja sosiaalihuollosta vastaavalla yhteistoiminta-alueella on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Lasten päivähoidon, kotihoidon tukeen ja yksityisen hoidon tukeen liittyviä tehtäviä ei kuitenkaan ole tarvinnut antaa yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi. Pykälän 6 momentissa on todettu eräitä poikkeamisperusteita edellä mainittuun väestöpohjavaatimukseen.

Puitelain 5 a §:ssä on säännökset valtioneuvoston toimivallasta velvoittaa kunnat yhteistoimintaan. Sen perusteella valtioneuvosto on voinut päättää yhteistoiminta-alueeseen kuuluvista kunnista sekä alueen oikeudellisesta muodosta ja eräistä hallintoon ja toimintaan liittyvistä yhteistoiminnan ehdoista ja toteutuksesta. Valtioneuvosto on voinut käyttää säännöksen mukaista toimivaltaa vain jos 5 §:n 3 momentin mukaiset väestöpohjavaatimukset ja niiden mukaiset yhteistoimintavelvoitteet eivät toteudu kuntien vapaaehtoisten päätösten perusteella.

Puitelain 5 b §:ssä säädettiin menettelytavoista velvoitettaessa kunnat 5 §:n 3 momentin mukaiseen yhteistoimintaan. Säännöksen perusteella valtioneuvostolla oli mahdollisuus käynnistää menettely kuntien velvoittamiseksi yhteistoimintaan siinä tapauksessa, että kunta tai kunnat eivät olleet tehneet vuoden 2011 elokuun loppuun mennessä sitovaa päätöstä puitelain mukaisten yhteistoimintavelvoitteiden toteuttamisesta.

Pykälän 2 momentin perusteella jatketaan myös puitelain 15 §:n 2 ja 3 momenteissa olevaa valtioneuvoston toimivaltaa vuoden 2016 loppuun saakka. Mainitun 2 momentin säännöksen perusteella valtioneuvosto voi nyt vuoden 2014 loppuun mennessä

päättää määräämänsä yhteistoimintavelvoitteen jatkamisesta. Lisäksi valtioneuvosto voi velvoittaa kuntia yhteistoimintaan puitelain 5, 5 a ja 5 b §:n mukaisesti.

Puitelain 15 §:n 3 momentin perusteella sosiaalihuoltoa koskeva velvoite tulisi koskemaan sosiaalihuoltoa vuoden 2015 alusta lukien. Valtioneuvosto voisi kuitenkin myöntää kunnan hakemuksesta poikkeuksen tähän. Ehdotuksen mukaan kuntien ei tarvitsisi siirtää yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi sellaisia palveluja, joita se hoitaa ehdotetun lain voimaan tullessa. Koska sosiaali- ja terveystieteiden ja perustason alueiden toiminta käynnistyy vuoden 2017 alussa, ei kunnan velvoittaminen siirtämään yksittäisten toimintojen hoitamista yhteistoiminta-alueelle kahden vuoden ajaksi voida pitää tarkoituksenmukaisena. Säännöksen estämättä kunta ja yhteistoiminta-alue voivat kuitenkin sopia, että tehtävien hoitaminen siirtyy yhteistoiminta-alueelle.

2 §. *Voimaantulo.* Pykälässä säädetään lain voimaantulosta.

Lakitekstit

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain eräiden velvoitteiden voimassaolon jatkamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Yhteistoimintavelvoitteen jatkaminen

Tällä lailla jatketaan kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007) 5, 5 a ja 5 b §:n soveltamista sekä valtioneuvoston mainitun lain 15 §:n 2 momentin nojalla määräämien yhteistoimintavelvoitteiden voimassaoloa vuoden 2016 loppuun. Kunnan ei kuitenkaan tarvitse siirtää yhteistoiminta-alueen hoidettavaksi sellaisia tehtäviä, jotka se on hoitanut tämän lain voimaan tullessa.

Lisäksi tällä lailla jatketaan valtioneuvoston 15 §:n 2 momentissa tarkoitettua toimivaltaa vuoden 2016 loppuun.

2 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .